自 然 资 源 法 律 保 护 机 制

全民所有自然资源资产损害赔偿机制的法律构造

张　璐

(华东政法大学 经济法学院，上海 200042)

摘　要：全民所有自然资源资产损害的三个基本方面构成：民事主体、自然资源资产权益、不利益影响，决定了全民所有自然资源资产损害赔偿机制构建的基本法律逻辑。生态环境损害赔偿与全民所有自然资源资产损害赔偿“同质化”假象的客观存在，使全民所有自然资源资产损害赔偿机制构建面临根本性挑战。事实上，全民所有自然资源资产损害赔偿与生态环境损害赔偿在请求权基础、索赔主体定位、赔偿侧重点等方面存在系统性本质差异，充分体现了全民所有自然资源资产损害赔偿机制的独立定位。全民所有自然资源资产损害赔偿的实际展开，应以基于委托代理而实际行使所有权的主体作为损害索赔主体，损害赔偿范围应包括全民所有自然资源资产自身承载的财产价值损失和资产增值收益损失两个方面。

关键词：全民所有；自然资源资产；资产损害赔偿；生态环境损害赔偿

中图分类号：D 912.6　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1000-5919(2023)02-0132-10

加强和完善全民所有自然资源资产管理，是在我国生态文明建设背景下着力推进国家治理体系和治理能力现代化的重要环节。中共中央办公厅、国务院办公厅先后于 2019 年、2022 年印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》(下文简称《指导意见》)、《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》(下文简称《试点方案》)等文件，确认和强调了全民所有自然资源的资产属性，并对于该类资产产权制度的形成以及落实做出了基础性政策安排。全民所有自然资源资产管理的展开和落实是个系统工程，需要体系化的法律制度予以回应和保障。就目前该领域实践的重点来看，制度完善的探索主要围绕全民所有自然资源资产所有权的实际运作展开，对于该问题相关理论研究及制度设计往往以所有权委托代理机制为重点，而全民所有自然资源资产损害赔偿环节的机制构建却未引起应有的关注与重视。事实上，损害赔偿环节的法律机制构建作为全民所有自然资源资产所有权委托代理机制的延伸，不仅包含了所有权委托代理机制的相关内容，而且将通过索赔实践对所有权委托代理机制的法律逻辑和制度设计进行验证与反馈，与所有权委托代理机制形成相互关联促进的制度结构。基于此，本文将立足于当前我国全民所有自然资源资产管理相关实践，对于全民所有自然资源资产损害赔偿面临的主要问题进行梳理，并在理论层面对全民所有自然资源资产损害赔偿机制构建进行勾勒和充分论证，以期助力于我国全民所有自然资源资产管理制度体系的完善。

一、全民所有自然资源资产损害的内涵与基本构成

损害是民法尤其是侵权责任法中的基础性概念之一，主要是指对合法权益的不利益影响。因此，在民事语境中，全民所有自然资源资产损害，是指全民所有的自然资源资产权益遭受到的不利益影响。对于全民所有自然资源资产损害内涵的理解和把握，应立足于以下三个方面的基本构成：民事主体、自然

收稿日期：2022-09-05

作者简介：张璐，男，河南登封人，华东政法大学经济法学院教授。

基金项目：本文系司法部 2021 年度法治建设与法学理论研究项目“后疫情时代公司应急治理法律问题研究”(项目编号：21SFB4050)的阶段性成果。

资源资产权益、不利益影响。

(一)全民所有自然资源资产损害的主体是民事主体

损害是对合法权益的不利益影响,在民事语境中,合法权益作为损害的预设当然属于民事权益,权益的主体属民事主体,对于全民所有自然资源资产损害而言,将损害主体定位于民事主体,则需要在进一步论证的基础上予以重申。在现行的法律和政策框架内,国务院自然资源主管部门即自然资源部和各相关政府是全民所有自然资源资产所有权的权利行使主体,所有权的权利行使主体当属民事主体无疑,但这意味着自然资源部和各相关政府在原本行政主体身份的基础上,增加了作为行使全民所有自然资源资产所有权的民事主体的身份,而这种制度安排在实践中容易导致相关政府与政府部门之行政主体与民事主体身份的混淆。尤其是在我国长期以来所形成的“官本位”的影响下,相关政府与政府部门往往习惯于以“行政兼理民事”的做法处理全民所有自然资源资产损害的问题,实践中也存在为数不少的“以罚代赔”“以罚代补”的情形。这类做法不仅混同和扭曲了不同法律机制对全民所有自然资源资产损害救济应有的法律逻辑和功能定位,也在实际上造成了全民所有自然资源资产权益的虚置以及因损害导致的资产流失。因此,必须在理论上和实践中对于全民所有自然资源资产所有权行使主体的行政主体和民事主体身份进行区分,坚持全民所有自然资源资产损害主体的民事主体定位,并以此为前提和基础确定索赔主体并构建损害赔偿机制,以切实维护和保障全民所有自然资源资产权益的真正实现。

(二)全民所有自然资源资产损害的对象是自然资源资产权益

《民法典》第 1165 条规定“行为人因过错侵害他人民事权益造成损害的,应当承但侵权责任”,在立法层面上确认了权益要素在损害概念理解中的先因性。由此可见,损害是相对于合法权益而言的一个后续概念,合法权益作为损害的预设前提,决定了损害的性质、范围与救济路径选择。在全民所有自然资源资产损害中,全民所有自然资源资产权益,主要是指全民所有自然资源资产所有权以及所有权行使所形成的利益。对于这一概念的界定和理解,需要进一步阐明两个方面的问题:其一,全民所有自然资源资产权益主要体现在哪些方面;其二,应将何种情形的资产权益损害作为当前全民所有自然资源资产权益损害赔偿机制构建的重点。

全民所有自然资源资产权益主要体现在哪些方面,实际上是如何理解自然资源的资产属性及其资产价值实现方式的问题。自然资源整体上具有多重复杂属性,但资产属性与自然资源的社会定位最为契合。从自然资源的定义来看,“自然资源主要是指自然界中资财的来源,即自然界中可以为人类带来财富的自然条件和自然要素”,①显然,财产属性是将自然要素或自然条件纳入社会评价成为自然资源的基本立足点。资产的基本含义即为财产,但资产又不等同于财产。在相关法学理论的研究中:“‘资产’和‘财产’不是同一概念。只有作为生产要素投入生产经营的财产,才称为资产,它具有增值功能;而一般意义的财产则不一定会增值,……资产是一种财产,而财产并不一定是资产。”②因此,从资产属性的角度理解自然资源,就是要明确全民所有自然资源的财产价值,并以此为基础强化和落实将其投入生产经营所形成的增值收益。所以,全民所有自然资源资产权益应主要体现在两个基本方面:其一,自然资源资产自身所承载的财产价值;其二,自然资源资产的增值收益。

另外,虽然从本质上说,可以概括认为全民所有自然资源资产损害的对象是自然资源资产权益,但在现实中导致自然资源资产权益损害的具体情形复杂多样,大致可归纳为两种基本类型:其一,因自然资源自身形态破坏或质量降低而导致的资产损害;其二,因相关主体违法行使全民所有自然资源资产委托代理权利而导致的资产损害。这两种类型资产损害的对象都是自然资源资产权益,但相较而言,前一种类型的损害赔偿面临的局面更为复杂,涉及资产损害与相关损害的竞合与区分、索赔主体的确认、赔

① 张璐主编:《环境与资源保护法学》(第 4 版),北京:北京大学出版社 2023 年版,第 327 页。

② 王全兴:《经济法基础理论专题研究》,北京:中国检察出版社 2002 年版,第 644 页。

偿范围的确定等问题,而且该类损害赔偿实践在我国尚未实际展开,亟待在理论研究及制度设计层面提供说理支持与规范依据。后一种资产损害情形在现实中也时有发生,但通常将其置于公法框架内进行救济,主要通过对违法行使权利行为的纠正与制裁的方式进行处理,往往也能实现将受到损害的全民所有自然资源资产权益恢复至原有状态的目标,基本不涉及赔偿的问题。因本文主要以赔偿机制构建研究为立足点,所以,文中所提及的全民所有自然资源资产损害,特指因自然资源自身形态破坏或质量降低而导致的对全民所有自然资源资产权益的不利益影响。

(三)全民所有自然资源资产损害的后果是不利益影响

就损害的本质及其基本法律逻辑而言,“应坚持损害系法律保护的权益所遭受的不利这一科学内涵,贯彻损害与损害计算区分原则”①,因此,不利益影响作为损害的结果,是确认损害成立的基本条件。然而,在全民所有自然资源资产损害中,对于作为损害结果的不利益影响的理解和认定并非易事。基于自然资源自身的复杂属性以及社会评价维度的多样性,其形态破坏或者质量降低必然导致多种不同类型损害后果交织并存,其中既包括自身财产价值的减损以及随之而来的增值收益落空,也涉及对自然资源所承载生态功能正常实现所形成的负面影响,甚至还有可能导致自然资源美学价值的丧失。从法律救济的角度来说,因不同损害后果的权益预设并不相同,寻求法律救济的法律逻辑基础和路径选择也不尽相同。对于全民所有自然资源资产损害后果而言,对其不利益影响的界定应以自然资源的资产权益为参照,在多维的损害后果中析出因资产权益受损而形成的不利益后果,并以此作为资产权益损害赔偿的基础和依据。对全民所有自然资源资产损害所形成的不利益影响类型的理解和界定,不但决定了损害赔偿的路径选择,也决定了赔偿的对象和范围,是损害赔偿机制构建的关键环节,下文还将对该问题展开进一步的深入探讨。

二、全民所有自然资源资产损害赔偿机制的独立定位

在已有的涉及全民所有自然资源自身形态破坏或质量降低所致损害的索赔实践中,鲜有把自然资源资产损害作为一种独立诉求提出的情形,自然资源资产损害赔偿的缺位在很大程度上凸显了我国全民所有自然资源资产所有权行使与保障的不足。因此,有必要对该局面形成的原因进行深入分析,并为全民所有自然资源资产损害赔偿机制的独立定位进行充分论证。

(一)全民所有自然资源资产损害赔偿机制构建面临的根本挑战

从严格意义上来说,全民所有自然资源资产损害赔偿作为资产管理不可或缺的环节,其相关实践到目前为止并未实际展开。这种局面的形成,在很大程度上与全民所有自然资源资产损害赔偿和生态环境损害赔偿制度的“同质化”假象的影响有关。生态环境损害赔偿制度旨在破解我国长期以来生态环境损害救济缺失的困境,对于违反国家规定,导致因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、土壤、森林等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变,以及上述要素构成的生态系统功能退化的,依法追究生态环境损害赔偿责任。该制度在推进生态文明建设进程中的重要性自不待言,但理论上和实践中对其基本问题的认知误区在很大程度上导致了生态环境损害赔偿制度与全民所有自然资源资产损害赔偿制度的“同质化”假象,其中的最基本原因在于请求权基础的重叠问题。

请求权基础,一直是生态环境损害赔偿制度形成与发展过程中备受关注的问题。对于该问题,目前在立法中并无明确规定,在各项相关政策性和规范性文件中也无明确涉及,但在最高人民法院的相关司法政策和司法解释中有较为明确的制度安排。2016 年,最高人民法院发布《关于充分发挥审判职能作用为推进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见》,指出要“认真研究此类基于国家自然

① 张红:《中国七编制〈民法典〉中统一损害概念之证成》,《上海政法学院学报(法治论丛)》2021 年第 1 期,第 118—136 页。

资源所有权提起的生态环境损害赔偿诉讼案件”,明确将“国家自然资源所有权”确定为生态环境损害赔偿的请求权基础。2019 年颁布的《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》第 1 条确认由“省级、市地级人民政府及其指定的相关部门、机构,或者受国务院委托行使全民所有自然资源资产所有权的部门”作为生态环境损害赔偿的磋商主体或诉讼的原告,间接肯定了将“全民所有自然资源资产所有权”作为生态环境损害赔偿的请求权基础。在相关理论研究中,也有学者认为:“目前笼统地将自然资源国家所有权视做实体请求权的法理基础的做法较为合适。”①而前文曾述及,全民所有自然资源资产损害对象是自然资源资产权益,即全民所有自然资源资产所有权以及所有权行使所形成的利益。显而易见,在全民所有自然资源资产损害赔偿中,全民所有自然资源资产所有权是赔偿请求权的基础和核心,这与目前生态环境损害赔偿制度的请求权基础形成明显的重叠,势必导致生态环境损害赔偿与全民所有自然资源资产损害赔偿的“同质化”假象,甚至容易滋生以生态环境损害赔偿涵盖吸收全民所有自然资源资产损害赔偿的倾向。因此,厘清二者关系,打破“同质化”假象,确立全民所有自然资源资产损害赔偿机制的独立存在,应成为该机制构建研究最为核心的命题。

(二)“同质化”假象的消除与全民所有自然资源资产损害赔偿机制的独立定位

在理论上充分阐明全民所有自然资源资产损害赔偿与生态环境损害赔偿的差异,以此为基础消除“同质化”假象的导向性影响,是构建全民所有自然资源资产损害赔偿机制的基本前提。事实上,之所以将“同质化”称为假象,是因为全民所有自然资源资产损害赔偿与生态环境损害赔偿存在系统性的差异,二者之间在以下诸多方面存在根本区别。

1. 请求权基础的区别

依损害的基本内涵,以自然资源国家所有权作为全民所有自然资源资产损害赔偿的请求权基础,法律逻辑清晰明了,不存在任何异议。对于生态环境损害赔偿的请求权基础问题,现行立法中虽无明确规定,但相关政策性文件将其确定为自然资源国家所有权,并以此作为实践展开的主要依据。而事实上,这种做法并不妥当,在多个方面均存在明显悖论。

顾名思义,生态环境损害赔偿的对象是受到损害的生态环境,如果将自然资源国家所有权作为生态损害赔偿的请求权基础,意味着将生态环境与自然资源做混同理解并将其设定为国家所有权的客体,这种认知路径存在显然易见的问题。首先,生态环境与自然资源作为对特定自然因素或自然条件的社会评价选择,二者各有不同的概念基础、外延侧重和功能指向,在法学语境中,这两个概念也各自蕴含不同的制度逻辑,对于环境与自然资源的关系,尽管不同学者有不同的解读角度,②但有一点在学术研究中形成共识,即不能在特定的研究命题中混同使用生态环境与自然资源这两个概念。其次,生态环境不能作为所有权客体。法谚云:“所有权不得未确定。”其核心要义在于所有权客体必须满足特定化要求,“物权作为支配权,必须以特定的物作为其支配的客体”,③而生态环境则从根本上无法满足特定化的要求。将特定自然因素或自然条件定义为生态环境,主要侧重强调其在生态系统中的功能性存在,这种功能性的体现具有典型的公共性、外部性及无形性的特征,完全不具备特定化的前提与可能。因此,将生态环境作为所有权客体有悖物权法基本法理与规则。

此外,将自然资源国家所有权作为请求权基础,也有悖于生态环境损害赔偿自身的制度定位与发展趋势。生态环境损害赔偿与环境公益诉讼的关系,一直是近年来环境法及相关法学领域研究的热点问

① 程多威、王灿发:《论生态环境损害赔偿制度与环境公益诉讼的衔接》,《环境保护》2016 年第 2 期,第 39—42 页。

② 参见肖国兴、肖乾刚编:《自然资源法》,北京:法律出版社 1999 年版,第 9—10 页;汪劲:《环境法学》(第 4 版),北京:北京大学出版社 2018 年版,第 3 页。

③ 王利明主编:《民法》上册,北京:中国人民大学出版社 2022 年版,第 209 页。

题,有关该议题的研究,关键词主要涉及“衔接”“整合”“统合”等,重点在于二者之间的共性归纳以及合并路径探讨。整体而言,“生态环境损害赔偿诉讼和环境公益诉讼都以预防和救济生态环境利益损害为目的,在制度功能上具有同一性,诉讼请求具有较高的重合性”。① 而从本质上来说,环境公益诉讼在我国的确立,是“立法和司法为保护环境公共利益开出的一剂良方”。② 因此,生态环境损害赔偿诉讼与环境公益诉讼具有真正意义上的“同质化”,“同质化”的基础即为环境公共利益。在法律生态化的背景中,“与环境保护相关的公共利益逐渐在民事领域占据一席之地”,③也逐步具备了将环境公共利益纳入私法救济机制的制度环境,生态环境损害赔偿诉讼即为以环境公共利益为请求权基础的私法救济实践探索。所以,自然资源国家所有权与生态环境损害赔偿之间并不具有法律逻辑上的关联性,以自然资源国家所有权作为生态环境损害赔偿的请求权基础,难免导致政府索赔面临“先天不足、后天失调”的危险。④

2. 索赔主体自身定位的不同

全民所有自然资源资产损害赔偿以国家自然资源所有权为请求权基础,索赔主体当然应是自然资源国家所有权的权利行使主体,将其定位于民事主体在法律逻辑上顺理成章。对此,《指导意见》也明确指出“坚持物权法定、平等保护”,明确彰显了全民所有自然资源资产所有权主体作为索赔主体的民事主体定位。

反观生态环境损害赔偿索赔主体的定位问题,则一直在民事主体和行政主体之间飘忽不定。根据《生态环境损害赔偿管理规定》(下文简称《管理规定》)及相关政策性文件的要求,国务院授权的省级、市地级政府作为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人。而相关政府作为赔偿权利人的法律定位问题,至今并无定论,该问题在生态环境损害赔偿的磋商制度中有着尤为典型的表现。在现行制度框架内,生态环境损害赔偿主要通过在赔偿权利人和赔偿义务人之间展开的磋商制度中进行,对于赔偿权利人法律属性和定位问题,理论研究中历来见仁见智,“民事主体说”“行政主体说”“双阶构造说”等学说各有不同解读。“民事主体说”认为,“赔偿磋商”的本质属性仍然是民事行为,赔偿权利人在开展磋商时必须放下其环境行政管理角色,并不得运用行政权力。⑤ “行政主体说”认为,赔偿权利人作为民事主体缺乏理论自洽性,环境行政部门作为赔偿权利人,代表国家行使环境保护的公权力,符合行政契约的主体标准。⑥ “双阶构造说”认为,赔偿磋商的前一阶段为公法属性,行政机关系行使公权力的行政主体,适用公法规制;后一阶段为私法属性,行政机关 “变身”为民事主体身份的赔偿权利人,适用私法规范。⑦

事实上,生态环境损害赔偿权利人的法律定位问题并不复杂。前文在生态环境损害赔偿与环境公益诉讼“同质化”的论证中明确提出,环境公共利益的侵害,是生态环境损害赔偿的基础和前提,公益性是生态环境损害赔偿的本质所在。而公共利益与行政管理、行政权具有天然的对应关系,“行政管理主要行使国家权力中的行政权,其宗旨是为公共利益服务”⑧。因此,将生态环境损害赔偿权利人定位为

---

① 史玉成:《生态环境损害赔偿制度的学理反思与法律建构》,《中州学刊》2019 年第 10 期,第 85—92 页。

② 江必新:《用司法的力量保护环境公共利益》,《人民法院报》2017 年 11 月 22 日第 5 版。

③ 张璐:《环境法与生态化民法典的协同》,《现代法学》2021 年第 2 期,第 171—192 页。

④ 张宝:《生态环境损害政府索赔制度的性质与定位》,《现代法学》2020 年第 2 期,第 78—93 页。

⑤ 程雨燕:《生态环境损害赔偿磋商制度构想》,《北方法学》2017 年第 5 期,第 81—90 页。

⑥ 吴真、李雪:《生态环境损害赔偿磋商协议的行政契约属性》,《吉林大学社会科学学报》2021 年第 5 期,第 102—110 页。

⑦ 于文轩、孙昭宇:《生态环境损害赔偿磋商的属性界定与制度展开——以双阶理论为视角》,《中国地质大学学报(社会科学版)》2021 年第 2 期,第 41—51 页。

⑧ 郭小聪主编:《行政管理学》,北京:中国人民大学出版社 2016 年版,第 6 页。

行政主体,其作为生态环境损害赔偿的索赔主体“可以视为行政机关为更好地实现宪法目标而积极履行义务”①。而全民所有自然资源资产损害赔偿的索赔主体则定位于行使自然资源所有权的民事主体。二者的不同,体现了全民所有自然资源资产损害赔偿区别于生态环境损害赔偿而独立存在所特有的制度逻辑。

3. 损害赔偿对象侧重点的差异

“赔什么”,在实践中可以作为区分不同性质赔偿诉求的基本参照,全民所有自然资源资产损害赔偿与生态环境损害赔偿存在明显的侧重点差异。全民所有自然资源资产权益包括自然资源自身所承载的财产价值以及将其投入生产经营所形成的增值收益,损害赔偿对象也应主要围绕这两方面展开。

在现行制度框架内,生态环境损害赔偿主要通过磋商和诉讼两个环节进行。2020 年和 2021 年生态环境部先后发布了两批“生态环境损害赔偿磋商十大典型案例”,在这 20 个典型案例中,除第一批中的“贵州省遵义市某公司未批先建生态环境损害赔偿案”涉及破坏植被资源外,其他所有案例的赔偿对象均集中于因违法排放污染物或非法处置危险废物、垃圾所导致的大气污染、水污染(包括地下水和地表水)以及土壤污染。另外,还有学者总结了 2021 年 12 月以前各地因磋商失败而提起一审的民事诉讼案件,②在这些通过诉讼解决的生态环境损害赔偿案件中,赔偿对象与磋商环节处理的典型案例大体一致,也均集中于大气污染、水污染和土壤污染三个方面。赔偿责任的实际承担范围主要围绕污染所致生态环境服务功能损失展开,对此,《管理规定》第 5 条做出了明确规定。

不难看出,在实践中生态环境损害赔偿的对象与责任承担范围并不涉及自然资源的资产属性及其体现。从《试点方案》所明确列举的八类全民所有自然资源资产来看,已有的生态环境损害赔偿实践鲜有涉及矿产、海洋、草原、湿地、国家公园等自然资源资产领域,即便在涉及植被破坏、水污染和土壤污染的生态环境损害赔偿案件中,虽然赔偿对象所指向的物质载体与全民所有森林、水、土地等自然资源资产具有同一性,但其生态服务功能与资产属性体现还是存在较为的明显区分,与全民所有自然资源资产赔偿对象的差异性显著大于同质性,这为全民所有自然资源资产损害赔偿区别于生态环境损害赔偿而独立存在提供了不可或缺的实践支持。

三、全民所有自然资源资产损害索赔主体的确定

在充分阐明全民所有自然资源资产损害赔偿机制独立属性的基础上,依法在实操层面确定索赔主体,是全民所有自然资源资产损害赔偿机制启动的基本前提。根据《民法典》第 238 条规定,“侵害物权,造成权利人损害的,权利人可以依法请求损害赔偿”,全民所有自然资源资产损害赔偿的索赔主体应该是确定的,即全民所有自然资源资产所有权的权利人。通常来说,所有权的权利人即所有者,所有权侵害的救济由所有者作为索赔主体,这一点毋庸置疑,但对于全民所有自然资源资产所有权的权利人而言,并非可以简单将其与所有者画上等号,在实践中也并不具备将所有者确定为索赔主体的可操作性。在我国现行法律框架内,全民所有自然资源资产所有权的权利人涉及多层主体,并通过代表与代理机制明确所有权归属并实际行使所有权,因此,针对全民所有自然资源资产损害索赔主体的确定问题,需要对多层主体的法律定位进行梳理分析,并以此为基础提出确定损害索赔主体的解决方案。

在确认国务院作为全民所有自然资源资产所有者代表的基础上,还需进一步明确所有权的实际行使主体,这是解决我国全民所有自然资源资产所有权长期虚置弱化问题的根本所在,目前仍处于研究和试点阶段。从制度探索的方向和趋势上看,主要是通过所有权委托代理机制分层落实全民所有自然资

① 梅宏、胡勇:《论行政机关提起生态损害索赔之诉的正当性与可行性》,《重庆大学学报(社会科学版)》2017 年第 5 期,第 82—89 页。

② 宋亚容、汪劲:《生态环境损害赔偿磋商达成一致的影响因素分析》,《环境保护》2022 年第 9 期,第 23—27 页。

源资产所有权的实际行使。因此,所有权委托代理机制的构建,成为确定全民所有自然资源资产损害赔偿索赔主体的基础和参照。

全民所有自然资源资产所有权委托代理机制分层展开,其第一个层次体现为国务院与自然资源部之间的所有权委托代理关系。根据 2018 年国务院机构改革方案,由新组建的自然资源部统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,意味着国务院对于自然资源部统一行使全民所有自然资源资产所有权进行了概括授权,基于该授权产生的应属代理关系而非代表关系。依民法机关法人理论①,自然资源部履行全民所有自然资源资产所有者职责,实际行使所有权,是具有民事主体资格的机关法人。因此,在所有权行使上,自然资源部作为机关法人与国务院并不具有法律人格的同一性,其与国务院之间并非代表关系而是代理关系。在操作层面,国务院委托自然资源部代理统一行使全民所有自然资源资产所有权,代理主体单一,代理事项概括,通过在国务院机构改革方案中明确委托授权依据即可。

自然资源部对全民所有自然资源资产所有权的实际行使需要以地方政府为依托,涉及自然资源部与地方政府的所有权委托代理关系构建的问题。就法律性质而言,在全民所有自然资源资产所有权的分层委托代理机制中,国务院与自然资源部之间的代理关系是本代理,而自然资源部与相关地方政府之间的代理则属于复代理。而如何确立复代理关系是当前全民所有自然资源资产所有权分层委托代理机制构建中制度探索的重点。从理论层面分析,这一层次的复代理关系构建需着重考虑以下三个方面问题。其一,自然资源部对地方政府复代理的设定应经国务院批准。《民法典》第 169 条规定:“代理人需要转委托第三人代理的,应当取得被代理人的同意或者追认。”因此,自然资源部以复代理的方式委托地方政府在一定范围内代理行使全民所有自然资源资产所有权的,需要经过国务院批准。其二,自然资源部对复代理的设定不能进行概括授权。自然资源部代理国务院统一行使全民所有自然资源资产所有权,应体现在国家层面所有权行使主体的单一性与权利行使的完整性。考虑到不同类型自然资源资产的差异以及中央政府与地方政府的职能分工,自然资源部对地方政府的委托不能概括授权,一方面涉及要对某些类型自然资源资产的所有权行使予以保留,另一方面也要考虑自然资源资产赋存与分布的实际情况。其三,自然资源部对复代理的设定以省级和市地级两级政府为宜。全民所有自然资源资产所有权的代理行使不宜过于分散,实践中我国全民所有自然资源资产的主要管理职能集中于省级和市地级两级政府,因此,在地方政府层面应由省级和市地级两级政府在一定范围内代理行使全民所有自然资源资产所有权。

2022 年 3 月,自然资源部自然资源所有者权益司负责人就开展全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点的相关情况进行解答中明确指出,“所有者职责履行主体、代理履行主体承担全民所有自然资源资产损害的发现、核实、追偿和报告责任,当所有权受到侵害时,有权依法请求赔偿或作为原告提起诉讼”②。这实际上明确了全民所有自然资源资产损害赔偿的索赔主体,即前文所述基于全民所有自然资源资产所有权的分层委托代理机制而实际行使所有权的主体。以全民所有自然资源资产所有权分层代理机制为基础,实际行使所有权的主体有三类,即自然资源部、省级政府和市地级政府。至于这三类主体作为全民所有自然资源资产损害索赔主体的分工问题,可循以下思路解决。其一,明确自然资源部与地方政府作为索赔主体的分工。对于自然资源部未设定复代理而保留所有权行使的特定类型全民所有自然资源资产的损害,由自然资源部作为索赔主体,除此情形之外的由地方政府作为索赔主体。其

---

① 民法机关法人理论认为,有独立经费的机关和承担行政职能的法定机构从成立之日起,具有机关法人资格,可以从事为履行职能所需要的民事活动。参见王利明主编:《民法》(第 9 版),北京:中国人民大学出版社 2022 年版,第 83 页。

② 陈琛:《访谈自然资源所有者权益司负责人:解读全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点》,https://www.mnr.gov.cn/dt/ft/202203/t20220329_2732034.html,2022 年 8 月 28 日。

二,明确省级政府与地市级政府作为索赔主体的分工。具体可以考虑以全民所有自然资源资产损害的程度为标准进行划分,基于我国不同省级行政区域实际情况的差异,可以授权由省级政府决定其行政区域内省级政府和市地级政府作为索赔主体分工的具体损害金额标准。

四、全民所有自然资源资产损害赔偿范围的界定

全民所有自然资源资产损害赔偿范围的界定,是提出索赔诉求最基本的立足点。全民所有自然资源资产损害基于对资产权益的不利益影响形成,全民所有自然资源资产权益的两个基本组成部分决定了全民所有自然资源资产损害赔偿的范围也相应由两部分组成:其一,自然资源资产自身所承载的财产价值损失;其二,自然资源资产的增值收益损失。

(一)全民所有自然资源资产自身承载财产价值损失的认定

全民所有自然资源资产自身财产价值损失认定面临最根本的问题在于,财产价值损失与生态环境损害的竞合乃至混同。自然资源资产损害发生通常是一个一因多果的过程,自然资源自身的形态破坏或质量降低,不仅导致其自身财产价值的损失,生态环境的功能性损害也往往伴随而生,且二者交织共存于同一过程和同一物质载体,对这两种性质不同的损害后果实践中难以进行明确区分。比如违法采伐国有森林资源所致损害后果,既导致以林木为载体的财产价值损失,同时也发生了对该森林资源所固有的涵养水土、防风固沙、调节气候以及作为生物多样性栖息地等生态功能的损害。如果就两类损失分别提起赔偿诉求,必然导致实际赔偿对象的竞合甚至重合,如果只就其中一种损失类型提出赔偿诉求,那么又难以涵盖另外的损失类型。

针对该问题的解决,可以考虑以自然资源赋存所在区域功能定位为参照,确定在发生自然资源形态破坏或者质量降低的情形时,对损失类型进行认定的先后排序。虽整体而言自然资源具有多重属性,但究竟以何种属性为主导,即发生自然资源形态破坏或质量降低时应优先认定何种类型损失,应以所在区域的功能定位为依据:在生态功能保护为主的区域内,应以生态环境损害的损失认定为主;在以经济开发为导向的区域内,则应以优先认定资产损失。事实上,在我国立法及相关规划层面,已经对不同区域的功能定位做出了相应的制度安排。我国《环境保护法》第29条规定的生态保护红线制度,确认和强调了重点生态功能区、生态敏感区和脆弱区等区域的生态功能定位。国务院印发的《全国主体功能区规划》,将我国的国土空间划分为优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区四类,其中限制开发区和禁止开发区都是以生态功能保护与生态安全保障为基本功能定位的区域。立法及相关规划对区域功能定位的确定,为发生自然资源形态破坏或质量降低时损失类型的认定提供了明确的依据。实践中,对于生态环境损害赔偿责任的承担以修复责任为主,基于财产损失与生态环境损害物质载体的同一性,修复责任的落实也往往在事实上形成财产损失部分或者全部得以填补的效果,在该情形中,财产损失已无必要重复提出。

当然,在上述解决问题的原则性思路基础上,对于一些特别情形还需要进行个案分析。比如,在生态保护为基本定位的区域中,出现了全民所有矿产资源资产损害的情形,对财产损失的认定就不能机械强调对生态环境损害认定的优先性。另外,对于实际已经履行生态环境损害修复责任,但财产损失并未实际得到有效填补的情形,财产损失的认定和赔偿诉求的提出问题也待结合具体情况进行分析。

(二)全民所有自然资源资产增值收益损失的认定

相对于自然资源资产自身承载的财产价值损失,对自然资源资产增值收益损失的认定,更能体现自然资源的资产属性。另外,这个类型的损失与生态环境损害一般不存在竞合问题,虽然生态服务功能在一定程度上可以量化为经济价值,目前在理论研究及政策导向上也有初步探索,但对生态服务功能经济价值的量化更多体现的是一种象征意义,主要为了以更直观的方式彰显其重要性,其量化过程存在一定虚拟和假设的成分,而且如果生态服务功能存在增值收益的话,也主要体现为生态功能的正常发挥与环

境质量的不断改善,这种效果与通常意义上的资产收益难以相提并论。因此,在全民所有自然资源资产损害赔偿的损失认定中,应将对其资产增值收益损失的认定作为重点。

在我国现行的法律与政策框架内,全民所有自然资源资产的增值收益主要通过有偿使用制度实现。根据《国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》的相关规定,全民所有自然资源资产的有偿使用主要通过推动所有权和使用权分离,完善全民所有自然资源资产使用权体系,通过资产使用权的有偿流转实现全民所有自然资源资产的增值收益。虽然顶层设计的思路非常清晰,但实践中,《试点方案》明确的八类全民所有自然资源资产在使用权的设定及有偿流转问题上存在较大差异,需要以类型化分析的研究进路,明确其资产增值收益的法律逻辑,并以此为基础确定其资产收益损失。

自然资源开发利用的方式和途径可以大致分为三类:将自然资源作为物质载体的、利用自然资源自身生产能力的、直接获取自然资源的,其中最后一种在学理上可被称为"对物的采掘" ①,与前两种情形完全不同。"对物的采掘"意味着直接将处于自然赋存状态下的自然资源转化为资源产品,而前两种利用方式都是以特定的自然资源为媒介完成一定的社会经济活动。从本质上来说,"对物的采掘"体现的是一种消耗性的利用方式,而前两种利用方式则基本上保持了自然资源原有赋存状态不变。因此,从类型化研究的角度,可以把自然资源分为"非对物的采掘"和"对物的采掘"两个基本类型。以此类型划分为基础,更有助于理解全民所有自然资源资产使用权的设定及有偿流转的法律逻辑。因此,对全民所有自然资源资产增值收益损失的认定,应区分"非对物的采掘"和"对物的采掘"的不同情形。

"非对物的采掘"类全民所有自然资源资产,以土地、海洋为典型,该类自然资源资产使用权的设定与有偿流转,与传统民法理论中用益物权的设定与流转的基本法律逻辑并无本质差异。在该情形中因自然资源形态破坏或质量降低所导致的损失可分为三种情况:其一,依托该类自然资源资产开展的建筑、种植或者养殖等生产经营的损失;其二,自然资源资产自身财产价值损失;其三,自然资产的增值收益损失。对上述不同类型损失的认定思路也比较清晰:第一种损失主要是使用权人的损失;第二种损失作为全民所有自然资产损害主要的损失类型,就损失认定的问题前文已经进行深入探讨;第三种损失作为资产增值收益损失应独立提出。实践中"非对物的采掘类"自然资源资产使用权的有偿流转主要以权利金为对价,因此,资产增值收益损失的确定可以考虑以国家权利金收入的减少为参照依据。

"对物的采掘"类全民所有自然资源资产,以矿产为典型,该类自然资源资产使用权的设定与有偿流转,与传统民法理论中用益物权的设定与流转的基本法律逻辑有较大差异,存在较大理论阐释的空间。如果该类自然资源资产尚未设定使用权,在发生资产损害的情形时,损失主要体现为资产自身财产价值损失,对损失的认定前文已进行专门探讨,不再赘述。如果该类自然资源已经设定使用权且进行了有偿流转,自然资源形态破坏或质量降低是否导致全民所有自然资源资产损失,则需要进一步展开探讨。前文提及,"对物的采掘"类的自然资源开发利用方式本质上为消耗性的利用,开发利用过程类似于行使法律意义上的处分权能。因此,"对物的采掘"类自然资源资产使用权有偿流转的过程,虽然从严格法律意义上来说并非等同于所有权的流转,但事实上使用权人已经通过有偿的方式获得了实际意义的对自然资源资产的处分权能,而且通过该过程中权利金、税费等对价机制,全民所有自然资源资产的权益已经在事实上得以实现,同时也将作为使用权客体的自然资源资产损害的风险转移给了使用权人。因此,对于"对物的采掘"类自然资源资产而言,如果该类资产已经设定使用权并进行了有偿流转,意味着全民所有自然资源资产权益已经实现,也就无所谓资产损害的损失认定问题。

结　语

党的十八大以来,我国全民所有自然资源资产管理体制机制逐步建立,加强对全民所有自然资源资

① 张璐:《生态经济视野下自然资源权利研究》,《法学评论》2008 年第 4 期,第 116—122 页。

产损害赔偿机制的理论研究并逐步推动其展开实践,对于进一步推动全民所有自然资产管理制度完善的重要性和必要性不言而喻。全民所有自然资源资产损害赔偿机制,在请求权基础、索赔主体定位以及损害赔偿对象侧重点等方面都体现了特有的法律逻辑与法律属性,完全具备独立于生态环境损害赔偿制度而存在的必要性与可行性。现阶段对于全民所有自然资源资产损害赔偿机制在实践层面的制度探索,应立足于全民所有自然资源资产所有权分层委托代理的制度设计,将资产所有权的实际行使主体作为资产损害索赔主体,在所有权委托代理机制与资产损害赔偿机制之间形成法律逻辑构建,以体现全民所有自然资源资产管理制度各组成部分之间的系统性与整合性。同时,还应当将赔偿范围的界定作为全民所有自然资源资产损害赔偿机制构建的重点,这不仅是在实操层面落实损害赔偿诉求的基本保证,也能够在实际上彰显全民所有自然资源资产损害赔偿机制的特有法律定位。

The Legal Construction of the Compensation Mechanism for the Damage to Natural Resources Assets Owned by the Whole People

Zhang Lu

(*School of Economic Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai* 200042, *China*)

Abstract: The damage to natural resources assets owned by the whole people consists of three basic elements: civil subjects, rights and interests of natural resources assets, and adverse interest effects. This determines the basic legal logic of the construction of the compensation mechanism for the damage to natural resources assets owned by the whole people. Due to the objective existence of the illusion of the "homogenization" between the compensation for ecological damage and the compensation for the damage to natural resources assets owned by the whole people, the construction of the compensation mechanism for the latter is faced with fundamental challenges. In fact, there are systematic and essential differences between these two types of compensation mechanism in terms of the basis of claims, the positioning of the claimant, and the focus of compensation, which fully reflects the independent status of the compensation mechanism for the damage to natural resources assets owned by the whole people. In the actual implementation of the compensation for the damage to natural resources assets owned by the whole people, the subjects who actually exercise the ownership by mandate should become the claimants for the damage, and the scope of compensation for the damage should include both the loss of property value carried by the natural resources assets and the loss of asset appreciation.

Key words: ownership by the whole people; natural resources assets; compensation for asset damage; compensation for ecological damage

(责任编辑　郭昌盛)